Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 084

Wijziging van de Wet luchtvaart ter implementatie van Verordening (EU) nr. 390/2013 en Verordening (EU) nr. 391/2013 inzake heffingen en prestaties in het kader van luchtvaartnavigatiediensten alsmede Verordening (EU) nr. 996/2010 inzake noodplanverplichtingen in het kader van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 mei 2015

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van Vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu inzake het wetsvoorstel tot de wijziging van de Wet luchtvaart ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 390/2013 die ziet op een gemeenschappelijk heffingenstelsel voor luchtvaartnavigatiediensten (hierna: de vergoedingenverordening), Verordening (EU) nr. 391/2013, waarmee een prestatieregeling voor luchtvaartnavigatiediensten en netwerkfuncties wordt vastgesteld (hierna: de prestatieverordening) en Verordening (EU) nr. 996/2010 inzake noodplanverplichtingen in het kader van luchtvaartongevallen en ernstige incidenten in de burgerluchtvaart (hierna: de onderzoeksverordening).

Hierbij beantwoord ik de door de leden van de Vaste Kamercommissie gestelde vragen en verzoeken om toelichtingen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Algemeen deel

– De leden van de CDA-fractie willen weten of het juist is dat Nederland snel is met de implementatie van de onderhavige Europese regels. Tevens willen ze weten hoe ver andere lidstaten zijn en of snelle invoering Nederland in een nadelige positie brengt ten opzichte van de andere Europese lidstaten.

De bepalingen van de vergoedingenverordening en de prestatieverordening zijn voor alle lidstaten in gelijke mate van kracht. Daarbij werkt een groot aantal van de bepalingen uit de verordeningen rechtstreeks door in de lidstaten. In zoverre brengt de invoering van de verordening Nederland niet in een nadelige positie ten opzichte van andere Europese lidstaten. Zo is op grond van artikel 17 van de vergoedingenverordening een zogenaamde compliance-check door de Europese Commissie ingevoerd. Daarbij beoordeelt de Commissie in enig jaar of de heffingen voor het daaropvolgende kalenderjaar met inachtneming van de bepalingen van de verordeningen zijn opgesteld. De Europese Commissie voert deze

kst-34084-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

beoordeling uit op de heffingen van alle EU-lidstaten, inclusief Zwitserland en Noorwegen.

De wijziging van de Wet luchtvaart ten behoeve van de luchtvaartnavigatieverordeningen betreft overigens met name het proces waarmee de terminal- en de «en route»-tarieven worden vastgesteld. De huidige bepalingen uit de wet zijn door de verordeningen verouderd en moeten aangepast worden.

Het wetsvoorstel voorziet ook in de implementatie van de onderzoeksverordening. De verordening die ziet op onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten is grotendeels reeds geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. In de implementatie van een onderdeel van de verordening was abusievelijk niet geheel voorzien. Het betreft het toezicht op de verplichting tot het hebben van een noodplan door luchtvaartmaatschappijen. Nederland is in zoverre niet te snel met de implementatie van deze voorziening. Naar verluid hebben landen zoals Frankrijk, Letland en Spanje, de verplichting reeds geïmplementeerd. Andere landen zijn nog bezig met de implementatie van de verplichting.

Luchtvaartnavigatieverordeningen

– De leden van de SP-fractie vragen hoe een nieuwe vergoedingenverordening op het gebied van luchtvaartnavigatiediensten in de praktijk zal bijdragen aan een optimaal gebruik van het luchtruim.

De vergoedingenverordening en de prestatieverordening vormen een essentieel onderdeel van het Europese project voor het instellen van een gemeenschappelijk luchtruim, het zogenaamde Single European Sky project (hierna: SES-project). Het doel van dit project is onder meer het verbeteren van de prestaties in het Europese luchtruim en waar nodig het hervormen van de structuur van de luchtverkeersdienstverlening in het Europese luchtruim. Het SES-project ziet naast institutionele aspecten en prestatieverbeteringen, ook op verbetering van veiligheidsaspecten en technologische ontwikkelingen.

– Voorts vragen de leden van de SP-fractie of het optimaal gebruik maken van het luchtruim ook betekent dat de tarieven voor luchtvaartnavigatiediensten meer geharmoniseerd moeten worden.

De nieuwe vergoedingenverordening is gericht op de inrichting van een gemeenschappelijk en geharmoniseerd heffingensysteem. Ook de voorganger van deze verordening Verordening (EU) 1794/2006 zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1191/2010, was hierop gericht. De verordening bevat hiertoe een uitgebreid stelsel van regels ter bepaling van kosten en tarieven. De prestatieverordening ziet op de vaststelling van performance plannen, die mede zijn gericht op de verbetering van de kostenefficiëntie van luchtverkeersdiensten. Beide verordeningen voorzien ook in een toezichtstelsel dat gezamenlijk wordt uitgevoerd door de Nationale Toezichthouders (NSA's) en de Europese Commissie. De Europese Commissie wordt bij het toezicht bijgestaan door een onafhankelijk adviseur, het Prestatiebeoordelingorgaan.

– De leden van de SP-fractie willen weten op welke termijn de lange termijndoelstelling van het SES-project tot het verdrievoudigen van de capaciteit van het luchtruim, het verbeteren van de veiligheid met een factor tien, het verlagen van de milieubelasting met tien procent en vervolgens het verminderen van de kosten voor de luchtverkeersleiding met 50 procent, gerealiseerd moet worden en waar deze cijfers op gebaseerd zijn.

In het SES-project zijn omstreeks de millenniumwisseling voor het eerst lange termijndoelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen zijn in 2008, met het zogenoemde SESAR ATM Masterplan, nader gedetailleerd. Op grond van de destijds verwachtte ontwikkelingen van de verkeersomvang is aanvankelijk uitgegaan van een realisatie in het jaar 2020. Het verkeer heeft zich echter veel minder gunstig ontwikkeld dan toentertijd werd verwacht. Thans is algemeen de verwachting dat het verkeer rond 2035 met 80% zal toenemen. Omstreeks dat jaar zullen de lange termijn doelstellingen gerealiseerd worden.
Overigens zijn de daadwerkelijke kosten per eenheid dienstverkeersverlening in de lidstaten van de Europese Unie, gecorrigeerd voor inflatie, in de periode 2009–2014 met 10,7% gedaald.

– De leden van de SP-fractie zien niets in de verplichting om prestatieplannen op te stellen voor een periode van vijf jaar. Ze zien niet in hoe het mogelijk is om op de drukste delen van het luchtruim van Europa een verdrievoudiging van de capaciteit te realiseren.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de SP-fractie merk ik op dat thans, voor de periode 2015 – 2019, reeds sprake is van prestatieplannen die vijf jaar gelden. Het gaat hierbij om plannen op het niveau van functionele luchtruimblokken (FAB) waarbinnen sprake is van versterkte samenwerking tussen verleners van luchtvaartnavigatiediensten. Voorts kan ik aangeven dat de capaciteit in het Europese luchtruim, gemeten in gemiddelde vertraging per begeleide vlucht, is teruggelopen van gemiddeld 1,4 minuut in 2008 naar gemiddeld 0,61 minuut in 2014.
De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkeling van de capaciteit binnen het FABEC (FAB Europe Central), het functioneel luchtruimblok waarvan Nederland lid is.

FABEC: Gemiddelde vertraging per minuut per begeleide vlucht

Jaar	Doelstelling	Realisatie
2006		0,72 minuut
2007		0,84 minuut
2008		0.93 minuut
2009		0,61 minuut
2010		2,12 minuut
2011		0,74 minuut
2012	0,77 minuut	0,60 minuut
2013	0,68 minuut	0,47 minuut
2014	0,50 minuut	0,56 minuut

Blijkens deze tabel zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt bij het verlagen van de vertragingen, met name gelet op het feit dat bij de cijfers ook vertragingen door weersomstandigheden of stakingen zijn inbegrepen.
Ik teken bij deze cijfers overigens wel aan dat het verkeer de laatste jaren minder is geweest dan aanvankelijk verwacht.

– De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de invoering van de onderhavige wetswijziging op enigerlei wijze een belemmering kan zijn voor de invoering van de Single European Sky.

De onderhavige wetswijziging is gericht op de implementatie van de vergoedingenverordening en de prestatieverordening. Aangezien de verordeningen een essentieel onderdeel vormen van het SES-project, wordt met het wetsvoorstel mede uitvoering gegeven aan dit Europese project. In zoverre is hier dus geen sprake van een belemmering van het SES-project. Hoewel de verordeningen grotendeels rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde is de wetswijziging onder meer

noodzakelijk voor het vastleggen van grondslagen voor nadere invulling van procedurele verplichtingen en grondslagen voor de handhaving van de Europese regels.

– De leden van de D66-fractie willen weten hoe de verschillende verordeningen zich tot elkaar verhouden. Ze vragen zich bijvoorbeeld af of de vergoedingenverordening, die lidstaten verplicht tot het invoeren van financiële regelingen om kostenefficiëntie en een optimaal capaciteitsgebruik te stimuleren, niet tot een negatief effect op de veiligheid leidt. De leden vragen of er een hiërarchie in de verordeningen is.

Zoals bij de beantwoording van de vorige vraag is aangegeven maken zowel de vergoedingenverordening als de prestatieverordening deel uit van het SES-project. Binnen dat project moet de vergoedingenverordening met een gemeenschappelijk heffingenstelsel integraal bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de prestatieregeling die wordt vastgelegd met de prestatieverordening. Aangezien de veiligheid tot de kerndoelstellingen van de prestatieverordening behoort is daarbij geen sprake van een negatief effect op de veiligheid. In overeenstemming met de algemene doelstelling van het verbeteren van de prestaties van luchtvaartnavigatiediensten, moet het heffingenstelsel de kostenefficiëntie en operationele efficiëntie bevorderen. Ook is voorzien in stimuleringsregelingen voor verleners van luchtvaartnavigatiediensten, teneinde verbeteringen in de verlening van luchtvaartnavigatiediensten en de toepassing van verkeersrisicospreiding te ondersteunen. De heffingenstelsels zijn daarbij van essentieel belang voor de succesvolle tenuitvoerlegging van de prestatieregeling. In dat kader is van belang dat de veiligheid tot de kerndoelstellingen van de prestatieverordening behoort. Tussen de verordeningen bestaat juridisch overigens geen hiërarchische relatie.

Modulering luchtvaartnavigatieheffingen

– De leden van de VVD-fractie vragen zich af of gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid voor modulering van luchtvaartnavigatieheffingen die het wetsvoorstel in artikel I, onderdeel B onder 6 schept. De leden informeren wat de criteria zijn om tot modulatie over te gaan. Ook de leden van de CDA-fractie willen weten of de Staatssecretaris voornemens is gebruik te maken van de mogelijkheid om heffingen te differentiëren.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD- en CDA-fracties kan ik aangeven dat de Europese Commissie een studie uitvoert naar de mogelijkheden voor modulatie en differentiatie van tarieven. Naar verwachting worden de resultaten van de studie voor de zomer bekendgemaakt. De uitkomsten kunnen leiden tot aanbevelingen en eventuele voorstellen van de Europese Commissie die een handvat kunnen bieden bij de nationale invulling.

Onderzoeksverordening

– Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State dat de rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid ten onrechte regels bevat voor het onderzoek naar luchtvaartongevallen en ernstige incidenten in de burgerluchtvaart vragen de leden van de VVD-fractie zich af of waarom er niet voor is gekozen om in het wetsvoorstel een uitzonderingsbepaling op te nemen voor die delen van het Koninkrijk die onder de onderzoeksverordening vallen, om zo samenloop van bepalingen te voorkomen.

Bij de inwerkingtreding van de onderzoeksverordening is om een aantal redenen niet gekozen voor het verwijderen van de desbetreffende luchtvaartbepalingen uit de rijkswet Ovv. Een van de redenen is het feit dat de rijkswet ook voor de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden Bijlage 13 bij het Verdrag voor de internationale burgerluchtvaart implementeert. Voor die rijksdelen zou niet kunnen worden volstaan met de onderzoeksverordening die niet voor het Caribische deel van het Koninkrijk geldt. Het vaststellen van een uitzonderingsbepaling die specifiek op de Koninkrijksdelen ziet zou inderdaad aan dit probleem tegemoet kunnen komen. Echter, het toepassingsbereik van de onderzoeksverordening is niet de enige reden voor het vasthouden aan luchtvaartbepalingen in de rijkswet Ovv. Van belang is ook het gegeven dat de rijkswet en de daaronder hangende regelgeving voor meerdere beleidsvelden een onderzoeksinstrumentarium biedt. De rijkswet Ovv bevat immers het instrumentarium voor onderzoeken naar ongevallen en ernstige incidenten in alle denkbare sectoren variërend van voorvallen in het kader van de gezondheidszorg of het milieu, tot voorvallen in het kader van de scheepvaart of luchtvaart. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid, duidelijkheid en rechtszekerheid is het daarom wenselijk deze voorschriften in één wetsysteem bijeen te houden en dus, ondanks de rechtstreekse doorwerking van de Onderzoeksverordening, ook de voorschriften voor onderzoek naar luchtvaartvoorvallen in de rijkswet Ovv te laten staan.

– De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel luchtvaartbedrijven thans in aanmerking zouden komen voor handhaving met bestuursdwang omdat ze niet beschikken over een adequaat noodplan, dan wel een bestuurlijke boete omdat het noodplan niet wordt nageleefd.

De handhavingbevoegdheid met betrekking tot de noodplanverplichting wordt door het onderhavige wetsvoorstel geregeld. Tot dusverre is geen noodzaak tot actieve handhaving gebleken. Dit mede vanwege het feit dat ook in het kader van de International Air Transport Association (IATA), een organisatie voor luchtvaartmaatschappijen, het hebben van een Emergency Response Plan (ERP) wordt voorgeschreven.

– De leden van de CDA-fractie grijpen het wetsvoorstel aan om de regering te vragen welke wijzigingen nu zijn ingezet naar aanleiding van de aanslag op de MH17 en wat de verdere tijdsplanning daarvan is. Deze leden denken hierbij aan noodplannen, maar ook aan informatievoorziening aan luchtvaartmaatschappijen, verplichting van luchtvaartmaatschappijen om te vertellen waar ze vliegen en hoe ze dat veilig doen en rechten van passagiers om niet met een vlucht mee te gaan en restitutie te vragen als er toch over onveilig gebied gevlogen wordt. Graag zien deze leden een toelichting op elk van deze punten.

Het tragische ongeval met de vlucht MH17 is thans nog onderwerp van onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Ik kan thans niet vooruitlopen op de uitkomsten en eventuele aanbevelingen die in het kader van dat onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid zullen worden uitgebracht. Eerst na de afronding van het onderzoek moet blijken of de bestaande voorzieningen zoals noodplanverplichtingen en informatievoorziening aan luchtvaartmaatschappijen aanpassingen behoeven.

– De leden van de VVD-fractie vragen wanneer het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de invulling van het aangekondigde noodplan van voor de luchtvaart zal afronden en wanneer het noodplan in de praktijk kan worden gehanteerd.

De onderzoeksverordening vereist met het oog op luchtvaartongevallen en ernstige incidenten een noodplan voor de luchtvaart op nationaal niveau en noodplannen van luchtvaartmaatschappijen. De huidige Nederlandse noodwetgeving zoals vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's biedt mede het kader voor het noodplan voor de luchtvaart op nationaal niveau. In het noodplan, wordt echter ook het toezicht op de uitvoering van de noodplanverplichting door de luchtvaartmaatschappijen beschreven. Na de vaststelling van het onderhavige wetsvoorstel, dat ook voorziet in de wettelijke grondslag voor de handhaving van de noodplanverplichting voor de luchtvaartmaatschappijen, kan het noodplan worden vastgesteld en gepubliceerd.

– De leden van de D66-fractie vragen wat op dit moment de status en de planning van het noodplan voor de luchtvaart is dat momenteel door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt ingevuld. Ook wil men weten wat de reikwijdte ervan is en welke aspecten en partijen onder dit noodplan zullen vallen.

Het noodplan beschrijft in hoofdzaak de procedures die in het kader van de huidige Nederlandse noodwetgeving gevolgd moeten worden bij luchtvaartongevallen of ernstige incidenten. Daarbij wordt in eerste instantie uitgegaan van de werkwijze en organisatie van de algemene crisisbeheersing in Nederland zoals vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's. In het noodplan wordt nader ingegaan op crisisbeheersing binnen en buiten luchtvaartterreinen, bijstand aan slachtoffers en hun familieleden bij burgerluchtvaartongevallen en ernstige incidenten en de criteria die gesteld moeten worden aan door luchtvaartmaatschappijen op te stellen noodplannen. Het noodplan is naast de luchtvaartsector (luchthavenexploitanten en luchtvaartmaatschappijen) ook van belang voor partijen die in het kader van de Wet veiligheidsregio's regionaal en op nationaal niveau onderdeel uitmaken van de nationale crisisbeheersing structuur, zoals burgemeesters en (inter)departementale crisiscoördinatiecentra.
Het noodplan zal na de vaststelling van het onderhavige wetsvoorstel definitief worden afgerond.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld